



TITLE:

W. F. Willoughby の予算制度改革論 - 1910年代のアメリカにおける財政 制度改革論に関する考察(1) -

AUTHOR(S):

横田, 茂

CITATION:

横田, 茂. W. F. Willoughby の予算制度改革論 - 1910年代のアメリカにおける財政制度改革論に関する考察(1) -. 経済論叢 1969, 103(1): 53-72

ISSUE DATE:

1969-01

URL:

<https://doi.org/10.14989/133317>

RIGHT:

昭和二十七年二月一日 第三種郵便物認可
昭和二十四年六月二三日 逓信省鉄道特別承認雑誌第一一九九号

經濟論叢

第103卷 第1号

- 公共投資基準における潜在価格 浅 沼 萬 里 1
- 資本金論の批判 (3) 岡 部 利 良 21
- フォイエルバッハの宗教批判の構造 山 辺 知 紀 36
- W. F. Willoughby の予算制度改革論 横 田 茂 53
-

昭和44年 1 月

京都大學經濟學會

W. F. Willoughby の予算制度改革論

——1910年代のアメリカにおける財政制度改革論に関する考察 (1)——

横 田 茂

最近、先進資本主義国家において急激に展開する財政的危機とこれに対応する財政制度合理化志向に関する注目すべき研究が行われている¹⁾。小論はこのような作業の一環として1910年代のアメリカ合衆国において展開された財政制度改革論の性格を究明しようとするものである。1900年代初頭はアメリカ独占資本主義の確立期であり、第一次大戦を中心とするこの時期はアメリカの政治的・経済的混乱とともにきわめて多方面にわたる独占的再編成が進められた時代でもあった。この時代の財政制度改革論もまた資本主義の独占的段階における財政制度改革の方向を萌芽的ではあるがきわめて直截に示すものであることは行論のうちに明らかになるはずである。

小論においてとりあげるW・F・ウィロビーはアメリカの行政学者であり、前世紀末よりアメリカにおいて展開された行政改革運動の指導的な推進者の一人として知られている²⁾。彼はまた1910年タフト大統領によって設立され、後の行財政制度改革運動に重大な影響を与えた「節約と能率の委員会(Commission on Economy and Efficiency)」の主要メンバーの一員であった。従って私はウィロビーの予算制度改革論を検討することによって、1910年代のアメリカにおける財政制度改革思想の一典型をとらえることが出来ると考えている。彼の予算制度改革に関する主張はきわめて多岐にわたっているのであるが、それらは

1) 池上肇「国防予算制度の合理化とその現実的傾向」『経済論叢』第99巻4号、昭和42年4月。

2) William Franklin Willoughby, アメリカ行政学史上ホワイトと並び称される行政学者。1901年ハーバード大学経済学教授、1912年～17年プリンストン大学政治学教授、1919年ジョン・ボブキンス大学行政学教授。彼は政治過程における行政の重要性、ことに行政部門における能率性の原則を重視し、民間経営と政府部門との類比にもとづいて行政の中に「科学的管理法(Scientific Management)」の原理を導入しようとした第一人者であるとされている。(手島孝「アメリカ行政学」日本評論社、昭和39年、63-64頁。)

1918年「行政調査研究所 (Institute for Governmental Research)」から出版された「国家予算の問題(The Problem of a National Budget)」の中に集約的に著わされているので、以下においては主にこの出版物によりながら検討を進めることにする。

なお、本稿においては彼の予算制度改革論を構成する諸論点を明らかにしつつ、その基本的特徴を摘出することに限定される。

I 組織単位にもとづく経費の分類

ウィロビーの予算制度改革論は、当時アメリカにおいて支配的であった予算制度の理論と實際を批判しつつ展開されていくのであるが、その第一の論点は予算の諸機能およびこれにふさわしい形式を確定することである。

当時アメリカでは予算は一般には単なる歳入・歳出の見積勘定書として評価されていた。ウィロビーはこの見解を批判しつつ次のように予算の積極的機能を強調する。「政府の財務行政は一連の機能の連鎖を含んでいる。それらのうちのいくつかの環は、(1)収入と支出の見積り、(2)歳入・歳出法の決定、(3)会計、(4)監査、(5)報告である。」予算はこれらの連鎖の中で、「これによって政府の諸機能が連関され、あるものと他のものが比較され一時に検証されうる道具 (instrument)」として働くものである³⁾。それは単なる見積り勘定書である以上に政府活動の報告書・政府の事業計画の提案書としての性格を持つものである。ウィロビーがこのような予算の積極的性格を評価する意味は彼の改革論の全体系を見る過程でしだいに明らかになるであろう。

さて、予算は次の諸条件を備えてのみ財務行政の主要な道具として働くことが出来る。第一。予算の包括性。「それは一つの整理された文書の中に過去から将来に及ぶ政府の資金や収入・支出に関する財政上の諸条件についての全事実を含まなければならない。」第二。予算の均衡性。収入と支出の均衡は予算の本質的要件であり「この方法でのみ、国家勘定 (national account) の二つの

3) Willoughby, *The Problem of a National Budget*, 1918, pp. 3-4.

側の関係が確立され、政府の財政状態に対して過去にとられ、提案された行為の効果を知らるのである。」⁴⁾ 第三。予算は次のような付属文書に補足されなければならない。すなわち、(1)年度の初めと終りに報告された政府の資産と負債を示すバランス・シート、(2)複数の観点から収入・支出のデータを分析し表示した一連の表及び説明書、(3)一般予算文書 (general budgetary message) の形で執政長官から提出される報告書、(4)行政諸部門と諸業務の長によって作成された行政報告書、予算はこれらの付属文書とともに予算書 (budgetary document) を構成し、これらの文書の総合的運用によって前述した機能を果すことになる、と言う⁵⁾。

以上の付属文書のうち、ウィロビーは経費を複数の観点から分析し表示することを特に重要視している。何故なら予算は政府活動の財政的結果・見積り・プログラムを数字で表示するのであるが、この場合それらの数字が政府活動の全側面を表現しなければ統一的・包括的文書としての予算の中核的機能を果し得ないからである。経費分類の望ましい観点として提示されるのは次の五点である。

(1)基金 (fund) による分類；政府の特殊業務を一般業務より分離し、各々が独自の収入及び支出目的を持つ「特別基金 (fund)」を構成する。(2)組織単位 (organization unit) による分類；現実に機能しつつある政府組織の系列に従って分類する。(3)行為 (activities) による分類；国防・治安・教育・工業振興など政府の行う諸行為に従って経費を分類する。(4)支出の性格 (character) による分類；政府支出の性格に従って、①資本支出 (capital outlay)、②固定的経費 (fixed charge)⁶⁾、③経常支出 (current expenditure) の三項目に分類する。(5)支出の対象 (object) による分類；原料購入・俸給支払いなど政府支出の対象に従って分類する。

4) *Ibid.*, p. 6.

5) *Ibid.*, p. 9.

6) 固定的経費に含まれるのは負債利子、年金、政府の下級単位への補助金等である。これらは過去の行政によって作り出された強制的な負担であるとされる。(*Ibid.*, pp. 13-14.)

ここには既に、財源別の経費分類、基金の形成、資本支出・経常支出・固定の経費の区別など政府活動の質的發展を反映する構想がみられきわめて注目に値するのであるが、ウィロビーはこれらの中で組織単位にもとづく経費分類を最も主要なものとして重視している。そして、この分類法こそ彼の予算制度改革論の核心の一つをなすものであり、彼の全体系を貫く支柱ともいうべきものである。以下ではこの点に焦点をあて検討しよう。

ウィロビーによればこの分類法を重視する所以は、それが行政に対する効果的な監督を行使し、能率向上と節約を達成し、政府の将来の政策を賢明に決定するうえで不可欠の手段を提供するからである。「そのようなデータなしには支出の責任の所在を明確にし、現実機能している単位に対する統制を行使し、また何年もの間に類似の諸単位・あるいは同一の単位の相対コスト (relative costs) の比較によって能率や節約を達成すること、あるいは正確に見積を比較し将来の必要に対する充当 (appropriation) を行うことは不可能である。」⁷⁾

この経費分類の基礎となる組織単位の分類は次のように行われる。「政府の組織単位の分類は、政府の全ての部門 (divisions) やその小部門 (subdivisions) を上級・同格・下級という適当な関係に表示することを意味する。」「典型的な現代の政府において一つの組織とみなされている政府部門を立法・司法・執政 (executive)⁸⁾・行政 (administrative) の四つの主要部門に分割し、第二にこれらの各々の部門の小部門をさらに同格の主要部門に再分割することを意味する。例えば行政部門をそれを構成する諸部局 (departments) に再分割し、次にこれらの諸部局の各々をそれを構成している同格の課 (bureau) に細分し、これを事務所や駅や軍隊などのような末端の機能諸単位に到達するまで継続する。」「この分類を行なうにあたっては、その主要な目的の一つが権限の方向

7) *Ibid.*, p. 11.

8) ウィロビーは、従来「執行」として同様に取扱われて来たものを、「執政 (executive)」即ち「一般的政策の決定に関係し、その使用に関する判断の行使を包含する作用」と「行政 (administrative)」即ち「他の機関によって決定されたものとしての政策を実施する作用」とに峻別する。前者は政治的性格を持ち後者は非政治的・技術的性格を持つものである。この政治と行政の分離に彼の行政理論の特徴である。(手島幸、前掲書、63-64頁。)

(the line of authority) を示すことであるから、同じ分割の中に同格の単位のみを含むように配慮される必要がある。」⁹⁾

この原則が正しく守られて分割が行われるならば、政府の各部門が下級の機能単位から順次構成され、その結果は一連の図表によって鮮やかに示される。すなわち、政府機能の系列に従って各組織単位を表示するシートの体系が形成され、最終の諸単位はその組織や職員を示す独自のシートを持つことになる。そして、これらのシートはひとまとめに縛らないで「図書館のカード・カタログのように独立した函にゆるくファイルされるべきである。」¹⁰⁾と彼は言う。

さて、経費は主要にはこれらの組織単位の体系に従って分類され、予算の文書において表示される。従って予算の文書に現われる数字は、全体として政府活動の機能的構造を明瞭に示すのみでなく、夫々の機能の遂行に責任を持つ組織の系列をも示すことになる。

但し、ウィロビーは「純粋に工業的・商業的性格を持ち、政府の一般的諸機能とは関係しない」投資的業務は一般業務から分離すべきだと言う。「これらの業務への支出は政府の一般的行為のためになされたと同じ方法では政府のコストの一部を構成しない。従ってこれらを一般予算に含むことは政府のコストの発展に虚偽の姿を与える傾向がある。特殊予算 (subsidiary budget) においてこれらの収入・支出を分離することは、政府の一般の財政状態と機能について最もよく事情を示す概容を与えることになり、そのことはまた一般予算が政府の財政状態と機能についての包括的な概容を供すべきであるという原則を決して犯さない。」¹¹⁾ この構想はいわゆる純額予算・複式予算の設立に道を開くものであり、財政制度の大きな転換の示唆しているのであるが、この点は後に一層具体的に展開される。

さて、以上が経費の分類に関するウィロビーの構想である。彼はこの方法によって獲得しうる利点を次のように指摘している。すなわち、第一の利点は、

9) Willoughby, *op. cit.*, p. 17.

10) *Ibid.*, pp. 17-18.

11) *Ibid.*, pp. 5-6.

この分類法によって政府活動が機能別に系統づけられしかも比較可能な形で表示される結果、議会や国民はきわめて簡単に政府活動を監督しうることである。第二の利点は、組織単位を示すシートが系統的にファイルされることによって、政府の全構造の正確な把握が可能となるのみでなく、政府組織のいかなる変更にも簡単なシートの操作で対処でき、その結果行政管理技術を合理化しうることである。第三に彼が高く評価しているのは、この方法が官吏の業務能率向上と節約を著しく促進することである。彼は次のように言う。「組織単位によって会計を維持し報告することによってのみ、個々人の業務が進められている能率を決定することが出来る。諸業務の長が、各自の業務は各自が個人的に責任を持っている仕事を基礎として評価されようとしていると知った時にのみ能率と節約に対する刺戟が存在するであろう。」¹²⁾

II 執政長官による予算の編成と執行

ウィロビーの第二の論点は、予算の編成および執行の権限の所在についてである。当時のアメリカの予算制度においては予算の編成権は実質的には議会が持っており、予算審議は議会の10以上の委員会で行われるのが常であった。そして1800年代の後半以来、政府の行政活動が急速にその範囲を拡大するに伴って、大統領官房 (President Cabinet) のメンバーや官僚組織の間で議会に対する資金要求争いが激化していた。彼によれば各々の要求は全体的観点に欠くままに無秩序に行われたため、連邦政府の行政機構においては組織・施設・事業・機能の面で重複が生み出され、それが膨大な浪費と行政活動の非能率を結果していた¹³⁾。

ウィロビーの提案はこのような認識にもとづいて浪費と非能率の原因を除去するために行われるのであるが、その中心点は予算編成権を執政部に移すこと、議会が憲法上規定された権限を持つ場合はこれを法令によって制限することで

12) *Ibid.*, pp. 23-24.

13) *Ibid.*, pp. 30-31.

ある。彼はこの理由として次の二点をあげている。「第一に、責任が単一の機関 (Authority) に明確に置かれている時にのみ、責任が励行され、能率が確保されることは行政の原則である。第二に、執政部のみが政府の行政上の必要を詳細に決定し、年々の事業計画を正確に編成することが出来る地位にある。執政部は政府の機能に直接関与しておりまた政府の財政上の必要に直接通じている。執政部はまた全ての提案を実行する方法について厳格な責任を負わされ得る。しかし立法部の議員はそのような利点も責任も持たない。」¹⁴⁾

以上のことは執政長官 (Chief Executive) の地位と機能について当時まで支配的であった見解を変革することを意味する。当時、執政長官の予算編成面での機能は、支出諸部門から提出された見積りを節減するために調べることであったと考えられていた。しかし、彼によれば「執政長官は、公の業務が正常に行われていることを確かめるために絶えず行政問題の行為と接触を保ち、その問題が処理される方法に関する全般的な指導・監督・統制を広く行使する責任と権限を持たなければならない。」¹⁵⁾ こうして執政長官は名実ともに「行政の長 (administrator in chief)」としての地位と権限を獲得し、予算は彼の手によって「積極的・建設的な事業プログラム」として編成され議会に提出されることになるのである。

さて、執政長官が上述した地位と権限を確保し、その機能を完全に遂行するためには次の二つの組織によって保障される必要がある。

(1) 統合された行政制度 (an Integrated Administrative System)

「彼は統合された、階層的な型の組織——すなわち、関連した諸業務が執政長官の全般的な指導・監督・統制のもとにある諸部門にグループ分けされ、行政の権限の方向がその諸業務から直接に立法部へ進むのではなく、これらの諸単位の等級づけに従わしめられる組織——によってのみこの地位に置かれる。」¹⁶⁾ この錯綜した行政機構の再編成は「良好な予算制度の本質的基礎」であると彼

14) *Ibid.*, pp. 29-30.

15) *Ibid.*, p. 31.

16) *Ibid.*, p. 32.

は考えている。

(2) 行政全般にわたる機関の設置

第二に、執政長官の「道具 (instrument)」あるいは「代理機関(agency)」として、支出諸部門から提出された見積りを調整し首尾一貫した予算を編成する機関が必要である。この機関は行政部門より独立し権限の面で優越しているものとされる。この機関が果たすべき専門的機能は次の諸点である。(1)予算要求の全体により、支出諸部門での適当な照応関係 (compliance) を確定するに必要な諸規定を明示すること、(2)会計が維持され、報告が適当な形で提出されるのを監視すること、(3)毎年の見積りや報告を準備し提出するよう要求すること、(4)作成された要求を点検すること、(5)予算と付属文書の形でデータを収集すること、(6)歳出法の諸規定が完全の実現されるのを監視すること、以上である¹⁷⁾。

以上、ウィロビーの第二の論点より看取し得る重要な特徴点は、予算編成・執行面における執政長官の役割の強化および予算の機能の積極的発展——即ち「建設的な事業プログラム」としての予算——である。そしてこれらの特徴を貫く「本質的基礎」として統合された階層的な行政制度が位置づけられることは重要である。前節において検討した政府活動の機能別分割と総合は、単に経費分類の一方法であるにとどまらず、予算の機能の発展と不可分に結合した行政機構の集権的な再組織へと発展するのである。

Ⅲ 予算に関する立法部の機能

前節において予算は執政長官によって編成され議会に提出されることが明らかになった。ウィロビーの第三の論点は、このようにして提出された予算に対して議会が果たすべき諸機能を確定することである。

彼の提案の注目すべき要点は、当時議会に賦与されていた予算案にもとづく資金充当と関連立法決定の権限を執政部に移すことにある。彼は提案の根拠を次の三点にわたって積極的に展開している。第一に、ウィロビーによれば議会

17) *Ibid.*, pp. 34-35.

は当時本質的に異なる二つの機能を果していた。それらは、(1)議会が代表する市民の権利・義務を規定する一般法 (general law) の議決と制定を行うこと、(2)政府の行政行為の細目を決定する「取締役会 (board of directors)」としての機能——行政上の権限賦与・指導・監督・資金供給などの諸機能——を果すこと¹⁸⁾、である。この二つの機能の本質的区別は当時一般に意識されず、議会においてはほとんど同一の原則によって処理されていた。ここに財務行政の非能率と浪費を生み出す一原因があった。「乱費や浪費や国家資金の適用の誤りは常に立法部が予算要求の制定に関して決定的発言権を与えられているところで起っている。」¹⁹⁾彼によれば、議会の取締役会としての機能は行政官吏に対して指示を与える法令と同様に単なる「行政命令 (administrative order)」であるにすぎず、この機能は本来執政部が遂行すべきもののなのである。議会の機能は、厳密に前者に限定されるべきであるが、このことは「我々の政治制度の原則の一つを構成すると思われる権限 (power) の分離を一層明確にすることを意味する。」²⁰⁾にすぎない。第二の根拠とされるのは、執政長官によって編成された予算が議会において重大な修正をこうむる場合、予算はもはや統一的・建設的な事業プログラムとしての機能を全く失い、「科学的予算制度」の「全理論の破壊に帰する」ことである²¹⁾。第三に、ウィロビーが強調するのは、執政部に資金充当と関連立法決定の権限が賦与されている国において能率と節約が著しく前進している実例である。

かくして「全問題の秘密は、国家全体を代表し公の事業の指導に直接責任を持っている機関に経費充当についての権限と責任を明確に定めることのうちに

18) 「政府及び特に政府の行政部門を如何に組織するか、いかなる仕事を遂行すべきか、この目的にどれほどの資金を当てるか、この資金をいかに調達するか。この立場からすれば立法部は一般の株式会社の取締役会である。株主たる市民を代表し、代行するには執政部に命令すること及び連係した必須の機能として、その命令が適確かつ能率的に実施されているかを監視するため執政部に対する厳格な監督と統制を常時行使し得る処置を講ずることがその機能である。」(Ibid., p. 97.)

19) Ibid., p. 40.

20) Ibid., p. 39.

21) Ibid., pp. 39-40.

ある。」²²⁾

この場合、立法部に残される機能は執政部に対する「強力な道徳的牽制 (moral check)」を行使することである。すなわち、彼は言う。「執政部が資金充当の権限を立法部において、立法部を通じてのみ行使すること、および前者がその要求を後者とそれを通じて国民の前に提出し、討議・検討する十分な機会が与えられるまでは、どのような行為もとる得ないことが規定されるべきである。」「執政部はかくして自己の要求を弁明 (justify) し、守らなければならない立場に置かれる。明らかにこの要求は執政部に対する道徳的牽制を強制するのみでなく、出来るだけ立法部や国民に気に入られるように提案を作成しようとすることを保証する。」²³⁾

以上がウィロビーの主張である。既に見たように彼の提案にあっては予算の編成権は執政長官の手に移されていた。が、ここではさらに歳出法と関連立法決定の権限も立法部から執政部に移ることになる。立法部は「道徳的牽制」を行使するのみである。それは、歳出法と関連立法を行政命令のカテゴリーへ移行させることによって、理論的に根拠づけられる。私達は、ここに、政府活動の質的發展に即応して、古典的予算原則がその核心において修正される事実を見出すであろう。

しかし、ウィロビーはこのような重大な変更を直ちに行おうとせず、次のような実践的改革案を提出するのである。

(1) 議会における歳出予算委員会の設置

第一は、議会の中に「取締役会としての機能」を遂行する独自の委員会を形成し、歳出法と関連立法決定過程を合理化することである。

まず、政府活動に関する立法措置について。「議会の両院に執政部の組織体制と平行かつ相応する委員会制度を構成する。この委員会体制は立法議案 (topics of legislators) の代りに組織単位に基礎を置くべきである。この提案の採用は、

22) *Ibid.*, pp. 41-42.

23) *Ibid.*, p. 42.

両院いずれにも行政部門の各業務に直接責任を負う委員会を持つことを意味する。²⁴⁾ かくして議会は執政部及び行政部門と同一原則・同一メカニズムのもとに結合し立法措置を遂行することになる。(以下、傍点は引用者。)

次に、「両院の夫々に予算案を含む議案を提出する権限が賦与されている単一の歳出予算委員会 (the committee on appropriations) を設ける。」資金充当決定の全責任は先ずこの委員会に集中される²⁵⁾。この委員会は一般立法委員会の体制及び政府の執政部門の組織に相応した小委員会及び小委員会の小部門会をその中に組織する。かくして「この組織計画の結果、歳出予算委員会の内部に執政部内の階層 (hierarchy) に本質的な点で対応した委員会の階層が再生される。」²⁶⁾と彼は言う。この委員会の人的構成は次の通りである。「この提案の際立った特徴点は、この委員会がおそらくは議長を例外として一般立法委員会の議長資格を有する人物だけで構成される、あるいは政府の業務に最も精通している者で構成されるということである。従って議長を例外として全くの元官吏 (ex officio) のメンバーで構成されることになる。」²⁷⁾

さて、予算の見積りがこの単一の歳出予算委員会に諮問されると、それらは直ちに業務機能別に分割され、各業務に相応する小委員会及び下級の部門会に配分される。予算の査定は末端の小部門会で精密に行われ、順次上級の委員会に報告されることになる。「歳出予算委員会は、かくして正式の手続を経て政府の全てをカバーする議案草案を受け取る。しかも当該委員会が個々の草案のみを検討しうるのでなく、相互の関連の中で全草案を検討し、かつ国家の金融情勢全般との関連で検討しうる形態で受け取ることになる。」²⁸⁾

24) *Ibid.*, p. 105.

25) ウィロビーは新立法とそれにもとづく財政措置が議会で決定される場合に、それらの立法に体现された一般政策上の争いによって予算が成立しなくなる事態に対処しようとしている。彼によればこのような最悪事態は1911年—1912年タフト大統領の時に起った。その法案は若干の重要点での国防省再編、徴兵条件の変更、the court of commerce の廃止等を内容としていた。多くの議員の激しい反対を押し切ってこの歳出予算案は両院を強行通過し、大統領のもとに送付された。大統領は法律成立を阻むために歳出予算案全体を拒否し、その結果、最終調整を行う間、政府機能は現行予算で続行されたのである。(*Ibid.*, p. 108.)

26) *Ibid.*, pp. 109-110.

27) *Ibid.*, p. 109.

28) *Ibid.*, pp. 110-111.

最後に、ウィロビーは立法措置と財政措置を円滑に関連させるために次のように提案する。「歳出予算委員会の全構成員が一般立法委員会の議長・あるいは政府の行政 (operations of the government) に何らかの形で影響する事項を取扱う委員会の議長を構成する。小委員会及び部門会の構成には、ある事項に責任を有する一般立法委員会の議長が、同一分野に関係する業務事項に責任を持つ歳出予算委員会で議長を務める。」²⁹⁾ こうして、立法案件と予算案件を議会に提出する責任のイニシアティブは同一個人に集中することになるのである。

さて、以上の提案が実現された場合、行政の實際にたずさわる各業務の長と議会内の対応する委員会の議長との間に親密な人間関係が打ち立てられ、アメリカの政治制度に固有の権限の分離にもかかわらず両機能を能率的・調和的に協同させることが可能となる。「諸業務の長は、議長と業務上の資金需要・立法措置及び関連する諸変更などを非公式・公式の協議を通じて相談することが出来る。議長は反対に業務の長を訪ねて、委員会に採択を求められている諸議案に関して援助と助言を受けることが出来る。」³⁰⁾

以上がウィロビーの第一の提案である。彼はこの提案の目的を端的に次のように語っている。「目的とした点は議会内部に執政部内の責任分割と同一の責任分割を作ること、全面的に政府の二つの部門間の対応を作り出すこと、その結果として果すべき仕事に関して二人の役人 (officers) が、一人は議会に、一人は執政部に相互に連関する地位を占めることである。」³¹⁾

(2) 資金の弾力的流用に関する二つの制度

第二の提案は、この委員会における資金充当の決定方式に関するものである。

当時のアメリカにおいては、議会で決定された充当金の使用方法是厳格に規定されていた。これは議会が政府活動を統制する有効な手段として働いて来たが、行政規模の拡大に伴いこの制度の下で行政の著しい非能率が生み出されていた。「行政はそれに置かれている硬直した制限にいらいらし、資金の支出に

29) *Ibid.*, p. 111.

30) *Ibid.*, pp. 105-106.

31) *Ibid.*, p. 115.

関して自らの手が縛られているのを知り、その責任を議会に負わせる傾向がある。」³²⁾

以上のような認識にもとづいて、ウィロビーは議会における充当決定方式を弾力的なものに改め、行政官吏に資金使用の自由裁量を大胆に保障することを要求するのである。すなわち、行政効率向上と節約を達成するためには、良好な予算制度は「必須の特徴」として次の二つの制度を伴わなければならない。

(1) 充当項目間での移転制度 (the System of Transfers between Appropriation Head)

この制度の最上の実例を示すのはイギリスのそれである。「充当金そのもの——それは技術的には『議定科目 (vote)』として知られる——は、政府業務のある重要な部門や仕事のカテゴリーに対して充当される全総額を構成する。」

「各々の『議定科目』によってもたらされる合計は充当勘定 (appropriating account) として知られる項目のもとで分割され、その『議定科目』が関連している業務の小部門や、支出の特別のカテゴリーへ割り当てられた資金の総体を示す。」³³⁾ そして、充当勘定の項目分けに従って歳出法が決定されるが、このようにして決定された充当金は、後に同一『議定科目』内で移転しうることが法律によって定められる。但し、この制度の成功的な作用を保証するためには次の二点に留意する必要がある。すなわち「一つは移転の機能が乱用されないように監視する独立の機関の存在であり、他の一つは、支出と全ての移転の詳細な会計が維持され議会に報告されることである。」³⁴⁾

(2) 割り当て制度 (Allotment System)

これは民間の「全ての巨大私企業」において採用されている管理方式を政府部門へ導入しようとするものである。この制度によれば「充当は政府の主要な部門に対応する比較的小数の項目——すなわち諸部門とそれらの個々の業務——の下で行われる。関連する歳出法が通過して直ちに、年度の初めに、諸部

32) *Ibid.*, p. 119.

33) *Ibid.*, pp. 48-49.

34) *Ibid.*, p. 50.

門や課に充当された総額を、夫々が関連している業務の個々の小部門あるいは支出の特別のカテゴリーに割り当てる。各々の小部門はさらに割り当てられた資金を再割り当てする。これらの割り当てが集合されると、議会による歳出法の制定によって行われる資金割り当てと本質的な点で異ならず、それと同様に詳細に表現する流用文書が出来上がる。」そして「諸業務の財政報告は、最初に立てられた割り当て計画、及び各々の割り当て項目のもとで現実に行われた支出を明確に示すことになる。」³⁵⁾但し、この場合も「政府の支出についての確固とした報告が、この勘定の体系に従って議会に提出されなければならない。」³⁶⁾

この割り当て制度の利点は次の二点である。すなわち、第一に、充当された資金の割り当てが資金の必要に最も精通した当局によって行われる結果、行政の迅速化・能率向上を促進すること。第二に、割り当てを要求する全ての手続が正式に文書で行われ、記録されるので、官吏は要求を厳正にしようと努め、経費の節約を著しく促進することである³⁷⁾。

さて、ウィロビーの二つの提案が実現されるなら、歳出法と関連立法決定過程は行政部門と制度的・人的に緊密に結合され、一般の立法機能と相対的に隔離された委員会組織の中で迅速に遂行される。行政部門の官吏に充当金の流用を許す2つの制度の採用は、行政能率向上と節約をさらに補強する。議会によって担当される機能はこの場合、事後的に行政当局より提出された財政報告を次の二つの組織——(1)会計監査官、(2)会計に関する無党派の委員会——を用いて精査し、行政に対する監督を行うことのみである³⁸⁾。

IV 特殊予算 (subsidiary budget) の採用

ウィロビーの第四の論点は、「特殊予算」の採用という注目すべき構想に係わるものである。これは今世紀初頭より急速に増大しつつあった次のような政

35) *Ibid.*, p. 51.

36) *Ibid.*, pp. 50-51.

37) *Ibid.*, pp. 125-126.

38) Willoughby, "Budget as An Instrument of Political Reform", *Academy of Political Science*, 1918, Vol. 8, p. 62.

府業務に対処しようとするものである。

(1)「産業的性格を持ち、所得を生み出す性格を持つ」業務。例えば郵便、パナマ運河、アラスカ土木委員会（アラスカにおける鉄道網の建設と経営を委任されている）、海運委員会（the Shipping Board）、戦時損害保険局（the Bureau of War Risk Insurance）等の諸業務であり、これらは彼によれば私的企業の全性格を備えているものである。そして「政府は無線連絡・電報・電話・鉄道制度のような公益事業（public utilities）の所有と経営を引き受けるべきだ」という要求が確実に強まっている。³⁹⁾と彼が述べているように、これら国営部門の業務はますます増大する勢にあった。(2)公有地（public domain）の管理と開発を目的とする業務。例えば、General Land Office, the Reclamation Service, the Forest Office, the National Park Service 等。(3)政府の大規模な一般供給業務及び施設を製造する業務。例えば、政府印刷局（the Government Printing Office）、印刷製版局（the Bureau of Engraving and Printing）、the Office of Supervising Architect of the Treasury, the General Supply Committee 等の業務。(4)特殊業務として、インディアン問題局と特許庁の経營業務⁴⁰⁾。

これらは投資的性格を持つ業務であるが、今世紀初頭よりこれら投資的業務の急増に伴い、財務行政上の混乱が拡大し、非効率と浪費を一層著しいものにしていたのである。ウィロビーの提案の中心的目的は、以上の認識にもとづき、投資的業務にふさわしい財政制度上の諸原則を打ち立てることにある。それは次のような重要な内容を持つ。

第一に、彼は政府を「持株会社（holding company）」になぞらえ、議会はそれの取締役会となること、「議会は政府の全事業を直接管理することを意図せず、それらの諸業務を管理する特殊会社（subsidiary corporation）を設立すること」を提案する。彼は次のように述べている。「本来、これは各々の業務が法的・行政的・財政的自治権を賦与されることを意味する。各々はその創設を規定し、

39) Willoughby, *op. cit.*, p. 78.

40) *Ibid.*, pp. 77-79.

その管理の範囲・権限・義務を限定する系統的な法律あるいは性格を持ち、また独自の取締役会、独自の指導的スタッフとその下で働く下級職員、独自の名義で所有している独自の施設・備品・その他の所有物、及び一般政府とは独立した独自の会計と報告の制度、良好に分割された諸行為の領域を持つことになる。」⁴¹⁾

これらの業務は夫々独自の事業部門として「特殊予算」を持ち、予算は各々の特殊会社によって運用される。すなわち、「財政上の必要が特殊会社の指導的な行政スタッフによって準備されその取締役会に委ねられる。後者はこれらの見積りを検討し、議会へ提出する予算を準備する。」⁴²⁾ 特殊会社のスタッフには「割り当て制度」によって資金流用の弾力性が保障される。

第二に、各業務は資金面に関しては独立採算制を採用する。すなわち「各業務の要求の全てはそれ独自の資金に向けられ、また全ての収入はそれ独自の会計へ計上される。」そして、個々の業務の財源を超過する資本支出が必要とされる場合には、不足分は一般会計からの貸付 (loan) と公債発行によってまかなわれることになる⁴³⁾。

第三に、各業務はその機能の工業的・商業的性格にみあうように、民間企業で発達している会計と報告の制度を採用すべきである。これは「その制度が資産勘定と運用勘定(proprietary as well as operating accounts)、貸借対照表、及び状況が許すかぎり原価計算制度 (the determination of costs) を準備することを意味する。」⁴⁴⁾

第四に、各々はそこに働く職員に特別の職能 (career) を提供すべきである。そして各業務は職能の技術的・機能的分類にもとづく「俸給の体系と適当な昇進制度」を採用する⁴⁵⁾。

41) この結果「各々は公共企業体 (public corporation) の全ての性格を持つであろう。」(Ibid., pp. 76-77.)

42) Ibid., p. 80.

43) Ibid., pp. 86-90.

44) Ibid., p. 88.

45) Ibid., p. 85.

以上のように設立された特殊会社と一般政府との関連はいかにして保たれるか。ウィロビーによればこれら両者の法的関係は「市自治体(municipal corporation)とそれを作り出した連邦との関係に相当する。」しかし現実の機能においては「本店と代理店(principal and agent)」の関係が強調される。「一般政府は本店として代理店たる特殊会社に最も詳細かつ完全な報告を要求する。前者はまた後者の事業計画と収入・支出の予算について毎年正式の認可を行う。」⁴⁶⁾そして一般予算と特殊予算とは、後者において剰余の利益が生じた場合には前者の収入の側に計上し、逆に損失が生じ一般資金によってうめあわせる必要がある場合には前者の支出の側に計上することによって連関されることになるのである。

さて、ここで以上のように広汎な自治権を獲得した特殊会社に対する議会の統制のあり方が問題となる。ウィロビーは「問題は議会が全般的な責任・及び政府事業の現実の遂行に対する全般的指導・監督・統制を行使する権限のいずれも失うことなく、この権限を下級の組織に委譲することである。」⁴⁷⁾として、これらの業務に対する日常的監督・統制の権限を個々の特殊会社の取締役会に移すことを提案する。彼は言う。「従って特殊会社が設立される場合、会計についての認められた方式が採用されるよう注意深く準備すること、及び取締役会によって提出されるべき報告が、諸機能がいかに行われているかを絶えず議会に知らしめる性格のものであることが必須の要件である。」⁴⁸⁾

この特殊予算は次のような利点をもたらし、行政効率向上と経費節約を飛躍的に促進する。

まず、政府全体の立場から見れば、第一に「最も重要な結果は、これらの高度に専門化された業務がいかに組織され、人の配置が行われ、設備がなされ、運営されるかを決定する非常に複雑な仕事を議員自身が行うという現今の重荷を直ちに軽減することである。」⁴⁹⁾すなわち、この計画の結果、政府の一般業務

46) *Ibid.*, p. 77.

47) *Ibid.*, p. 90.

48) *Ibid.*, pp. 90-91.

と投資的業務が峻別され独自の文書によって表示されるので、見積りを検討する際の混乱を技術的に除去しうる。のみならず、見積りが各業務を担当する職員の手で行われ夫々の取締役会で予算に編成されるので、議会はその結果を承認すればよいことになる。さらに充当決定は「割り当て制度」によって行われるので、その複雑な作業から議会を解放することが可能となる。

第二の利点は、「それが公務員制度改革 (civil-service reform) の前進を促進し、また政府の営業部門 (business branches) を純粋に営業的基礎 (business basis) の上に置く原則を促進することである。」⁵⁰⁾ すなわち、「これらの業務の組織と諸機能を政府のそれから切り離すという単なる事実が、一般にそれらの非政治的性格を強調する傾向があり、それらの仕事と人事に関する政治的圧力に抵抗することを容易にする。」投資的事業部門は、かくして一切の政治的プレッシャー及び一般政策上の政治的争いの影響を排除し、純粋にビジネスライクな経営原則にもとづいて経営されることが可能になる。

次に、個々の業務の立場から見れば、第一に、最大の利点は、技術的な職能の分類にもとづく俸給の体系と適当な昇進制度を採用することによって、政府の業務に民間企業におけると同様に「有能で・技術的造詣の深い・大望を持った青年」を結集することが可能になることである⁵¹⁾。

第二に、独立採算制を採用することによって、職員の中に「団結心 (esprit de corps)」を発揚し、利益促進・能率向上・経費節約への大きな刺激を与えることである。何故ならこの制度のもとでは「最高位の職員から最下級の使用人に至るまでの全ての人が、資金の一層の節約・義務の遂行の一層の能率化・及びより大なる収入の保障によってもたらされる利益は全て一般的な組織や会計ではなく、その業務に直接計上されることを知るであろう」⁵²⁾ からである。

第三に、業務を実際に遂行する権限が技術的に最もふさわしい各取締役会に

49) *Ibid.*, p. 79.

50) *Ibid.*, p. 84.

51) *Ibid.*, pp. 85-86.

52) *Ibid.*, p. 86.

賦与される結果、行政の能率と弾力性が飛躍的に向上することである。すなわち特殊会社の取締役会のメンバーの能力は「訓練によってその義務に対する精通と経験を獲得するに伴って着実に前進する。」また「そのメンバーは、議会の議員が広汎な問題に触れることを要求されるに對し、唯一の分類された義務を持つにすぎない。更に重要な事実とは彼等が義務を継続的に、そして議会にとっては不可能な自由さをもって遂行しうることである。」議会は開会中がその唯一の時間であるに對し「取締役会は言わば絶えず開会している。」「決定に際しては、それは議会ではとうてい困難な程その業務で働くスタッフの知識や判断を利用しうる。また、一担下された決定は迅速に訂正されうるのである。」⁵³⁾

第四の利点は、資産勘定と運用勘定、貸借対照表、原価計算制度など良好な会計と報告の制度を採用することによって、これら投資的業務の経営状態を正確に知ることが可能となり、業務能率向上と経費節約を一層確実に保障しうることである。ウィロビーは次のように主張している。「私企業に比較して政府経営の経費がより高いことに対する批判は主に工業的・商業的性格を持つ政府の諸行為に関係している。政府がこれらの経費と私的に行われる類似の事業のそれとの正確な比較を行いうるようこれらの諸行為の会計を保つことは最も重要である。」「そのような知識なしには、議会と国民にとってはこれらの諸機能が遂行される能率を決定することは不可能であり、同時に事業の拡張や削減あるいは新分野の開始についての政策を作成することは不可能なのである。」⁵⁴⁾

以上、彼の「特殊予算」に関する構想の中に、私達は現代的な特別会計制度の全ての特徴を見出すことが出来るであろう。

さて、以上でウィロビーの予算制度改革論を構成する諸論点の考察を終わる。ここでは彼の改革論に見出される、現代的意義を持つと思われる特徴点を整理しまとめよう。

53) *Ibid.*, p. 87.

54) *Ibid.*, pp. 88-89.

第一点は、予算の機能の積極的評価に関するものである。すなわち、彼の改革論における、財務行政を統轄する主要な道具としての予算、及び政府活動の建設的な事業プログラムとしての予算という予算の位置づけは、管理の道具としての予算の有効性と予算の国民経済的意義を強調する現代的な予算論の萌芽とも言うべきものであり、きわめて注目に値する。以上のことは第二に、この道具、プログラムを管理・執行する主体としての執政部及び行政部門の権限強化の傾向と結びつく。この点は予算編成権の所在、歳出法と関連立法決定権の所在及び「充当項目間での移転制度」「割り当て制度」に関する論議の中で明白になったことである。第三点は、予算に関する議会の権限の形式化の傾向である。ウィロビーの改革論の顕著な特徴の一つは、議会の権限が総じて報告にもとづく監督に集約されてゆく点にある。第四点は、古典的な予算原則の修正に係わるものである。彼の「特殊予算」の構想は、従来の総額予算の原則に代わる純額予算の原則、複式予算制度の導入を主張するものとして予算制度論上画期的意義を持つものではなかろうか。最後に第五点として、彼の全体系を貫く機能主義に関するものである。この点は財務行政の夫々の権限の再配置を推し進める際の中心的思考方法であった。政府活動の機能別分割と総合にもとづく経費の分類、行政機構の再編成、議会における委員会組織は彼の改革論の支柱と言うべきものである。そしてこの機能主義にもとづく情報管理は政府部門へのコスト概念の導入によって補強され、政策決定、経費節約、能率向上の中心的手段として評価されているのである。

以上でウィロビーの予算制度改革論の特徴点の摘出を終わる。私達は1900年代初頭の彼の所論の中に、現代的予算制度改革論を貫く基本思想が既に明瞭に形成されている事実を確認しうるのであろう。しかし彼の改革論の性格をより徹底的に究明するためには、彼の活動の土壌となった1900年代初頭のアメリカ財政の現実とそのもとで展開される財政制度改革運動の理論と実践の検討を踏まえねばならない。この点は次稿の課題である。